VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 250)**

z dnia 8 listopada 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 250)

8 listopada 2018 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji oraz posła **Jacka Protasa (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Ministra Finansów na temat możliwości wprowadzenia zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwiększających dywersyfikację źródeł dochodów, w tym przyznanie samorządom udziału we wpływach z podatku od towarów i usług;

– informację Ministra Finansów na temat uwarunkowań finansowych i rozwojowych gmin o dużym udziale obszarów chronionych wraz z oceną skuteczności mechanizmów rekompensaty utraconych dochodów;

– zmianę posła do reprezentowania stanowiska Komisji w pracach nad projektem uchwały w sprawie uczczenia 100. rocznicy wydania dekretu Naczelnika Państwa o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (druk nr 2990).

W posiedzeniu udział wzięli: **Małgorzata Golińska** sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska wraz ze współpracownikami, **Tomasz Robaczyński** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Elżbieta Berezowska** przewodnicząca Komisji Finansów Związku Województw RP, **Edward Trojanowski** zastępca sekretarza generalnego Związku Gmin Wiejskich RP, **Jarosław Komża** ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Biura Związku Powiatów Polskich, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu ds. legislacyjnych w Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Dariusz Myrcha** i **Jolanta Osiak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dzień dobry. Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Witam zaproszonych gości. Miło mi powitać na naszym posiedzeniu panią Małgorzatę Golińską, sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska. Witamy także pana Tomasza Robaczyńskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów z zespołem współpracowników. Witam przedstawicieli samorządu. Witam panie i panów posłów. Porządek dzienny obejmuje dzisiaj do rozpatrzenia dwa punkty: 1) Rozpatrzenie informacji Ministra Finansów na temat możliwości wprowadzenia zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwiększających dywersyfikację źródeł dochodów, w tym przyznanie samorządom udziału we wpływach z podatku od towarów i usług; 2) Rozpatrzenie informacji Ministra Finansów na temat uwarunkowań finansowych i rozwojowych gmin o dużym udziale obszarów chronionych wraz z oceną skuteczności mechanizmów rekompensaty utraconych dochodów. Będzie jeszcze punkt 3 – Sprawy różne. Czy jest sprzeciw do porządku dziennego? Nie słyszę.

Przechodzimy zatem do punktu 1. Proszę państwa, przed posiedzeniem było rozdawane pismo pana ministra Tomasza Robaczyńskiego, w którym są po części zaznaczone już punkty dzisiejszego posiedzenia. Zatem przechodzimy do punktu 1. Panie ministrze, proszę o zabranie głosu. Ewentualnie, jeżeli jest potrzeba, posiłkowanie się współpracownikami. Proszę bardzo.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, tak jak pan przewodniczący mówił, przekazaliśmy państwu pismo. Streszczę pokrótce, co jest w piśmie i odniosę się ostatecznie do tych propozycji, czy też pomysłów dywersyfikacji źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności do kwestii uwzględnienia podatku VAT w całym systemie, pokrótce opisując system… Źródła dochodów gmin powiatów i województw są określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Są w niej również określone zasady ustalenia gromadzenia tych dochodów, ustalenia i przekazywania subwencji ogólnej i dotacji celowych. Generalnie na dochody każdej jednostki składają się dochody własne, dotacje z budżetu państwa i subwencje ogólne. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu źródłem dochodów własnych tych jednostek są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Tu trzeba zauważyć, że – ze względu na zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego – najwięcej źródeł dochodowych w zakresie dochodów własnych mają oczywiście gminy. Te dochody własne obejmują przede wszystkim podatek od nieruchomości, a także podatek od środków transportowych, podatek rolny i podatek leśny. Oprócz udziału w podatkach należy tutaj podkreślić, że jeśli chodzi o te podatki lokalne, organom gminy przysługuje określone władztwo podatkowe w zakresie określonym w przepisach prawa podatkowego.

Jednostki samorządu terytorialnego uzyskują także dochody inne, tzn. mogą uzyskiwać dochody z innych tytułów, określonych w odrębnych przepisach. Do takich dochodów należą np. opłata adiacencka, pobierana na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, renta planistyczna – zwana inaczej opłatą planistyczną i pobierana na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy też opłata za zajęcie pasa drogowego, ustanowiona na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych. Dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać – i w rzeczywistości wiele z nich otrzymuje – wsparcie finansowe ze środków pochodzących z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zgodnie z przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Jeśli chodzi o źródła nie można pominąć środków pozyskiwanych ze źródeł pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Mówimy tu przede wszystkim o udziale samorządów w regionalnych programach operacyjnych, ale samorządy korzystają także z centralnych programów operacyjnych. Przede wszystkim z Programu Infrastruktura i Środowisko. Jeśli chodzi o same podatki, to trzeba zauważyć, że udział samorządów w tych podatkach systematycznie rośnie, co wynika oczywiście z samej koniunktury gospodarczej, ale także z działań rządu zmierzających do uszczelnienia systemu podatkowego. Dodatkowo wprowadzono nowe źródło dochodów gmin z opłaty reklamowej.

Analizując te zwiększenia wpływów jednostek samorządu terytorialnego można powiedzieć, że w latach 2010-2017 dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 41,2%, w tym dochody własne o 44,1%, dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku CIT o 36,9%, a dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT wzrosły o 66,9%. Mają to państwo pokazane w materiałach na stosownym wykresie. W strukturze dochodów własnych jednostek samorządów – opierając się na danych z roku 2017 – najwyższy udział miały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – to jest 39,6%, podatku od nieruchomości – 19,3%, z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych – 7,4% oraz dochody z majątku – 6,6%. W roku 2017 samorządy uzyskały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 44 885 000 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2016 dochody te były wyższe o 9,2%. Jeśli chodzi o podatek od nieruchomości, wpływy były wyższe pomiędzy wspomnianymi latami o 5,1%, a udziały w podatku dochodowym

od osób prawnych –wzrost wyniósł 12,6%. To tyle jeśli chodzi o sprawy ogólne – dochody jednostek i krótki opis źródeł finansowania.

Jak widać, dochody jednostek samorządów – w szczególności dochody gminne – są dosyć zdywersyfikowane. Natomiast problemem, który był nam sygnalizowany tutaj, jak również przez Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku, jest problem podatku dochodowego, czy udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. Także z tego powodu Trybunał Konstytucyjny zalecił zmianę systemu korekcyjno-wyrównawczego. Zatrzymam się może na moment przy pracach nad tymi zmianami. Ministerstwo Finansów podpisało porozumienie z Bankiem Światowym – wspólnie pracujemy nad projektem zmiany systemu korekcyjno-wyrównawczego. Przy czym w pierwszym etapie, który zbliża się już do końca, pracowaliśmy nad stroną wydatkową. Zgodnie z uwagą zwróconą przez Trybunał Konstytucyjny – jeśli chodzi o stronę wydatkową – postanowiliśmy odnieść się przede wszystkim do uwzględnienia potrzeb wydatkowych samorządów. Do tej pory główną bazą odniesienia byli tak naprawdę mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego. Chcielibyśmy – i ku temu zmierzają te prace – przejść na tzw. mieszkańca referencyjnego, czyli odnieść liczbę mieszkańców – czy tego do tej pory mieszkańca statystycznego – do mieszkańca z uwzględnieniem potrzeb wydatkowych poszczególnych samorządów. Ten etap nie został jeszcze ostatecznie zakończony, ale prace zmierzają już ku końcowi i będziemy to konsultować…

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Przepraszam, panie przewodniczący, ale gdyby pan minister w tym momencie mógł powiedzieć, co to jest ten mieszkaniec referencyjny. Bo to jest taka kategoria, która budzi…

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Już, panie pośle, właśnie teraz pan minister tłumaczy.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

No właśnie nie za bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Już, pozwólmy…

Podsekretarz stanu w MF Tomasz Robaczyński:

Już mówię. Chciałem skrótowo opisać to, do czego już doszliśmy. Do ustalenia tych potrzeb wydatkowych przyjęliśmy po pierwsze wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego jako te wydatki, które są takimi standardowymi wydatkami koniecznymi do ponoszenia przez jednostki samorządu terytorialnego – abstrahując od potrzeb majątkowych, czyli od potrzeb inwestycyjnych, które są oczywiście bardzo różne w różnych gminach czy w różnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Przyjęliśmy natomiast, że tą główną bazą powinny być wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego jako średnia z trzech ostatnich lat. Następnie określiliśmy – we współpracy z Bankiem Światowym – działy czy sfery gospodarcze, w których są ponoszone największe wydatki. Dotyczy to tych, w których wydatki w poszczególnych działach wynoszą co najmniej 5% i które w sumie obejmują łącznie nie mniej niż 85% kwoty wszystkich wydatków bieżących. Wzięliśmy pod uwagę te najważniejsze i największe wydatki. Następnie na drodze metod ekonometrycznych ustalaliśmy, jakie obiektywne czynniki są skorelowane z tymi ponoszonymi wydatkami. Czyli braliśmy pod uwagę takie kluczowe czynniki, które wpływają na wysokość wydatków. Przy czym czynniki te muszą oczywiście spełniać pewne określone kryteria, to znaczy muszą być: mierzalne, dostępne, kompletne dla wszystkich jednostek, okresowe i nie być podatne na manipulacje. Wskutek tego dokonaliśmy wyboru czynników, które w najlepszy sposób są powiązane z daną grupą wydatków i mają uzasadnienie ekonomiczne. Tak już zupełnie przykładowo – bo to są dosyć skomplikowane konstrukcje dookreślające te czynniki i przypisujące je do poszczególnych rodzajów wydatków – może to być długość dróg gminnych jeśli chodzi o wydatki w dziale transport, czy liczba osób w wieku ponad 65 lat przy wydatkach na pomoc społeczną w gminach.

Dla każdej jednostki ustalono w ten sposób indeks potrzeb wydatkowych. I na tej podstawie wyliczono właśnie liczbę mieszkańców referencyjnych. Czyli w zależności od potrzeb wydatkowych, ten faktyczny mieszkaniec – mówiąc w skrócie – został skorygowany na plus bądź na minus. W ten sposób – podkładając dane – doszliśmy do jednostki, którą już nie jest mieszkaniec faktyczny, tylko mieszkaniec referencyjny, czyli uwzględniający potrzeby wydatkowe poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Jesteśmy przed ostatecznym zamknięciem tego etapu we współpracy z Bankiem Światowym i przed etapem konsultacji tego systemu z jednostkami samorządu terytorialnego.

Od tego zaczęliśmy i po zakończeniu tego etapu – czyli w zasadzie już teraz – chcielibyśmy przejść właśnie do clou dzisiejszego tematu, tzn. do problemu źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Analizujemy różne warianty, bo różne pomysły czy też różne metody, systemy są przyjęte w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Przede wszystkim można wskazać na PIT lokalny, ale w niektórych krajach rzeczywiście pojawia się również podatek VAT. Od razu dygresja jeśli chodzi o udziały w podatku VAT. Kiedy zacząłem się zajmować właśnie tym systemem, to wiedziałem o dezyderatach, czy wcześniejszych deklaracjach, które wskazywały na to, że jednym ze źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego miałyby być udziały w podatku VAT. Nie jest natomiast do końca jasny przekaz, również ze strony samorządów – i ja także nie jestem co do tego przekonany – w jaki sposób ten podatek miałby być inkorporowany do systemu. Z podnoszonych głosów ze strony jednostek samorządu terytorialnego przebija się to, że VAT jest bardziej stabilnym podatkiem niż podatek CIT. A tym samym jest mniej podatny na zmiany koniunktury gospodarczej i jest bardziej przewidywalny. Z analiz, które prowadziliśmy w Ministerstwie Finansów wynika, że tak naprawdę wcale tak nie jest.

Najbardziej stabilnym podatkiem jest oczywiście podatek PIT. Podatek CIT jest rzeczywiście dosyć niestabilny, ale wcale nie jest mniej niestabilny i nie ma większych odchyleń od średniookresowych trendów, niż podatek VAT. Jeden i drugi są de facto bardzo podatne na zmiany koniunktury. Nie jestem do końca przekonany, czy zmiana udziału w podatku dochodowym od osób prawnych na udziały w podatku VAT – jeśliby taka miała nastąpić – jest zmianą uzasadnioną z tego punktu widzenia, to po pierwsze. Po drugie, jeśli chodzi o podatek VAT – bardzo trudno jest przypisać go do miejsca. Z analiz które prowadzimy wynika, że udziały w podatku VAT de facto zamieniłyby się w pewnym sensie w coś w rodzaju subwencji, a nie udziały w podatku, który jest generowany poprzez jakieś szczególne zachowania samorządów zmierzające do większego lokalnego rozwoju gospodarczego.

Podatek od towarów i usług – pobrany i wpłacony do urzędu skarbowego – nie jest ostatecznym dochodem budżetu. Podatek ten pomniejsza podatek należny u innych podatników, znajdujących się często na terenie chociażby innego urzędu skarbowego, gdzie jest zwracany. W związku z czym pomniejsza tak naprawdę wpływy podatkowe na terenie tej innej gminy, powiatu, czy województwa. Nie jest „zasługą" danej jednostki terytorialnej, że na jego terenie funkcjonuje podatnik VAT, który na przykład nie dokonuje eksportu towarów i ma wysoki wkład tego podatku. Bo na innym terenie lokują się podatnicy, którzy są eksporterami i którzy będą otrzymywali zwrot tego podatku. Tu oczywiście można by przypisywać jakieś inne elementy związane z VAT-em, próbować je przypisać do miejsca składania deklaracji, czy umiejscowienia kas fiskalnych – ale wszystkie te próby tak naprawdę nie dają pozytywnych wyników jeśli chodzi o możliwość wpływania… To, na czym nam zależy, to żeby udział w podatkach, czy ogólnie dochody podatkowe samorządu terytorialnego wynikały z prorozwojowego zachowania jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział tego podatku – ponieważ bardzo utrudnione jest właśnie przyporządkowanie podatku do danego terenu, do danej lokalizacji – stałby się w pewnym sensie dodatkową subwencją, czy po prostu byłby dodatkowym źródłem, ale rozdzielanym centralnie. Z tego powodu można powiedzieć, że w zasadzie wszystko jedno, czy jest to akurat podatek VAT, czy są to ogólne dochody budżetu państwa, czy jest to jakikolwiek inny podatek.

Trudno mi być przekonanym do tego, że rzeczywiście VAT jako taki powinien być jednym z podstawowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Kropka.

I tak to wygląda. Jeśli chodzi o Unię Europejską – chyba jedynie 5 krajów zdecydowało się na… Nie jest to system powszechny w Unii Europejskiej, 5 krajów zdecydowało się na takie rozwiązanie, aby przyznać jakieś udziały w podatku VAT samorządom lokalnym. Ale tutaj też trzeba mieć oczywiście na uwadze różnice w zakresie systemu podziału terytorialnego i systemu zarządzania terytorialnego kraju. To tyle jeśli chodzi o sprawy ogólne i sam VAT jako źródło dochodów.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Do pytania zgłosił się pan przewodniczący Protas. Proszę bardzo.

Poseł Jacek Protas (PO):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, panie ministrze, szanowni państwo, przede wszystkim wysłuchaliśmy dość długiego wystąpienia pana ministra, ale mogłoby się ono zamknąć właściwie w jednym zdaniu. Nie było i nie będzie VAT-u jako źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Ale nie o to chcę pytać. Z tego co wiem, prace nad nowym projektem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego rozpoczęły się w ministerstwie z początkiem roku 2015. Minęło już kilka lat od tego momentu. Chcę w związku z tym zapytać, kiedy państwo zamierzacie zamknąć te prace i przedstawić nowy projekt. Przypominam, że ta stara ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ma długą brodę. Jeśli dobrze pamiętam, pochodzi z 2003 r. W międzyczasie diametralnie zmieniły się uwarunkowania. Zadania samorządów, uwarunkowania również związane ze środkami europejskimi, itd. itd. Ta ustawa była oczywiście wielokrotnie nowelizowana, ale nie o to chodzi. Samorządy od wielu lat proszą, domagają się tego, ażeby podejść do systemu finansowania jst od nowa.

Pierwsze moje pytanie o harmonogram prac i kiedy ten projekt trafi do konsultacji z samorządem. To jest tutaj chyba przede wszystkim najważniejsze. I czy korporacje samorządowe biorą w ogóle udział w pracach nad tym projektem. Drugą kwestią jest zwiększenie dochodów własnych lub zmiana proporcji między dochodami własnymi a subwencjami i dotacjami, czego od wielu lat domagają się samorządowcy. Wiąże się to z dalszym zwiększeniem udziału w dochodach z PIT-u i CIT-u, a może nawet – i to jest już artykułowane w ostatnim czasie bardzo mocno – przekazaniem całego PIT-u i CIT-u do samorządów, oczywiście na odpowiednich szczeblach.

Poruszę tu jeszcze trzecią kwestię, o której była już mowa wielokrotnie. Mianowicie mamy cały czas prowizorkę jeśli chodzi o system wyrównawczy. O system wspierania najsłabszych finansowo samorządów terytorialnych. Przypomnę, iż Trybunał Konstytucyjny zakwestionował sposób finansowania, czy też funkcjonowania całości tego systemu. Powstała ustawa przejściowa. Wiadomo, jak to prowizorka, jest najtrwalsza i trwa do dzisiaj. Moje pytanie brzmi – czy rozważacie i czy pracujecie państwo nad tym, ażeby system wyrównawczy – czyli takie prowadzenie wewnętrznej polityki spójności w kraju – oprzeć na dochodach z podatku VAT. Trudno jest wyznaczyć udział poszczególnych samorządów w podatku. W przypadku CIT-u i PIT-u jest to łatwiejsze. Natomiast w przypadku VAT-u rzeczywiście dość karkołomne. Ale udział finansowania samorządów terytorialnych z VAT-u może być m.in. w taki sposób zaznaczony. System wyrównawczy wziąłby na siebie budżet państwa, a źródłem pokrycia wydatków na ten system byłyby dochody z VAT-u.

Można sobie oczywiście wyobrazić również inne źródła, czy też różnego rodzaju fundusze specjalne, którymi dysponuje samorząd terytorialny, a które mogłyby być pokrywane z VAT-u. Ale najważniejsze w tej dyskusji na dzisiaj – moim zdaniem – jest system wyrównawczy i dlatego o to apeluję, ale również stawiam pytanie.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. I pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dziękuję. Pierwsze zagadnienie było na moją prośbę. W związku z powyższym dziękuję. Jednocześnie zwracam uwagę na fakt, iż w zasadzie otrzymałem odpowiedź na zasadnicze nurtujące mnie pytanie, czy gminy, gdzie jest dużo obszarów chronionych są wyraź-

nie uboższe, czy też nie są. Istnieje mit, że są. Jako przykład podam dyskusję na temat utworzenia w województwie opolskim Parku Narodowego Puszczy Śląskiej…

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Panie pośle, na razie mówimy bardziej o VAT-cie, bo temat drugi…

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Pierwsza informacja, są dwie informacje.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Tak, ale ten punkt drugi…

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Zaraz dojdę.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Będzie punkt drugi, także dlatego…

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Aha.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dzisiaj omawiamy dwa punkty. Teraz jesteśmy przy VAT-cie.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dobrze. To przejdę do tego drugiego zagadnienia. W tym miejscu jestem rozczarowany, dlatego że pan minister w zasadzie pokazał jałowość własnych poszukiwań. W swoich rozważaniach nie sięgnęliście po największy rezerwuar jaki istnieje, a mianowicie nieskonsumowane prawo zabudowy. Jak państwo wiecie – a jeżeli nie, to powiem – Polska mniej więcej w 1/3 jest pokryta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W planach tych wyznaczono obszary zabudowy, które są w stanie wchłonąć około 200 mln ludzi. Zabudowę dla 200 mln ludzi – ja się nie przejęzyczyłem. To jest fakt. Zamalowanie na brązowo tego, co było na żółto – czyli gruntów rolnych na tereny budowlane – głównie nieskonsumowane. Mówimy tutaj o fakcie renty planistycznej, która w ogóle nie trafia do samorządów. Renta planistyczna w ogóle nie trafia do samorządów – korzyści z racji zamiany pola na grunt budowlany czerpie indywidualny Kowalski czy Iksiński. I chce nadal czerpać korzyści. W Polsce mamy chaos urbanizacyjny. W związku z powyższym załóżmy, że wprowadzamy podatek progresywny od nieskonsumowanego prawa zabudowy. O tym od mniej więcej pierwszej dekady tego wieku mówi środowisko urbanistów, na przykład pan Marek Wilan. Proszę sięgnąć do tych prac i zobaczyć, jak bardzo by to było efektywne. Podatek od nieskonsumowanego prawa zabudowy działałby również mrożąco na gminy, które chciałyby iść w tym szaleńczym kierunku. To znaczy wyznaczania stale nowych terenów budowlanych. To by im się po prostu nie opłaciło, bo prędzej czy później ktoś musiałby ten podatek płacić. Tu jest największa rezerwa. Uważam, że w odpowiedzialnym państwie przed decyzją polityczną należy rozważyć tę opcję i zobaczyć, co ona by zmieniała – w sensie panowania nad przestrzenią i w sensie dochodowości gmin. Chciałem to zostawić państwu jako ważną uwagę.

Ponadto idziecie w kierunku równoważnej liczby mieszkańców jak w kanalizowaniu państwa – takie RLM-y mi się kłaniają. To może być bardzo kłopotliwe. Dlatego, że generalnie nie chodzi o to, że samorządy są w większości za ubogie w kraju. Chodzi o to, że istnieje kategoria gmin speryferyzowanych, gdzie ciężko wymyślić cokolwiek, co zmieniłoby ich sytuację. Więc trzeba szukać instrumentów bardziej adresowanych do problemów – na przykład wykluczenia. Proszę zwrócić uwagę, czy podniesienie dochodowości gmin o 5% zmieni fakt, że nie istnieje albo prawie nie istnieje transport publiczny na obszarach wiejskich? Nie sądzę. Komunikacją publiczną zajmują się wszystkie trzy szczeble samorządu terytorialnego – fakt ten powoduje, że nadal nie wiemy, kto ma rozwiązać problem i jest on coraz bardziej nierozwiązany. Coraz więcej miejscowości nie ma transportu publicznego. Trzeba więc szukać rozwiązań adresowanych bardzo blisko problemu.

Powiem coś, co być może państwa zaskoczy. A mianowicie – co by było, gdybyśmy wyjęli kategorię gmin speryferyzowanych i do tych gmin skierowali zdecydowanie większy fundusz sołecki? Ale tak progowo większy, np. o 10 razy, żeby do złotówki z budżetu państwa samorząd dokładał drugą złotówkę, a praca ludzi dokładała kolejnych 5 zł. I wtedy moglibyśmy, oczywiście poszerzając katalog tego, co może fundusz sołecki… Na przykład zajmowania się kwestią kompetencji cyfrowych mieszkańców. Jakie byśmy osiągali wtedy efekty, jeżeli chodzi o to, żeby zająć się ludźmi starszymi w domach? Tych, którzy siedzą zamknięci w domach jak w klatkach i nawet nie korzystają z niczego, co publiczne. Bo wiem, jak jest – przeszedłem teraz przy tych wyborach z 10 wsi. I mam na świeżo ogląd tego, co tam się dzieje. Wydaje mi się, że myśląc o tym, co boli mieszkańców w ubogich samorządach, trzeba trochę zmienić filozofię i otworzyć umysł – popatrzeć na szerszą kategorię rozwiązań. Bo nie chodzi tutaj tylko o te strumienie, które są dedykowane w ramach najogólniej rozumianych instrumentów zasilania. Chodzi też o instrumenty interwencji. A te mają być ustanowione w innych rozwiązaniach. Wymieniłem tutaj fundusz sołecki jako bardzo ciekawy – moim zdaniem – pomysł na instrument polityki regionalnej w stosunku do speryferyzowanych obszarów wiejskich. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są inne pytania? Proszę, pan Marek Wójcik.

Pełnomocnik zarządu ds. legislacyjnych w Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowny panie ministrze, ja rozpocznę od dwóch podziękowań. Dla pana przewodniczącego, dla Komisji za to, że państwo zajmujecie się tym tematem. To bardzo chwalebne. Ale chcę też złożyć podziękowanie na ręce pana ministra – za współpracę, jaką Ministerstwo Finansów pod wodzą pani minister Czerwińskiej prowadzi z korporacjami samorządowymi. To się czuje i stąd przy każdej okazji… Chcę za to podziękować.

Natomiast co do przedstawionej przez pana ministra koncepcji mam kilka uwag. Bardzo ciekawa jest inicjatywa wyliczania tzw. „mieszkańca referencyjnego”. Chciałem jednak zapytać, jaki jest ostateczny cel tego wyliczenia. Bo być może chodzi o wystandaryzowanie usług, tych kluczowych usług realizowanych przez samorządy. Proszę zwrócić uwagę, że dotyczyłoby to standardu finansowego. Natomiast na to, moim zdaniem, koniecznie należy nałożyć także standard merytoryczny. Czyli mówimy o tym, że jaki jest minimalny standard, który kosztuje minimalnie. Używam wtedy tego progu dolnego, ale być może należy używać jakiegoś średniego progu.

Generalnie bez zbadania, jakiego rodzaju usługi dostarczają samorządy, powiązywanie wydatków bieżących na ich świadczenie może być mylące. My generalnie nie mamy standardów świadczenia usług określonych na obszarze całego kraju. My mamy nasze własne lokalne standardy – plus oczywiście przy niektórych usługach jakaś minimalna baza w niektórych przypadkach, bo nie wszędzie tych standardów ogólnokrajowych… Także ośmielam się o tym powiedzieć. Ale uprzejma prośba o to, żeby pan minister zechciał wyjaśnić, jaki będzie ciąg dalszy tej informacji o mieszkańcach referencyjnych, do czego to ma służyć.

Co do wydatków majątkowych, to ja pozwolę sobie wrócić do pomysłu, który zgłaszaliśmy już wielokrotnie przy okazji rozmów o VAT-cie. Mianowicie potraktowanie VAT-u, który płaci samorząd terytorialny, bo my niestety go płacimy… I środki, które z tego tytułu mogłyby wracać do samorządu terytorialnego i stanowić element rozwojowy. To mógłby być VAT, który płaci dany samorząd. Im więcej podejmuje przedsięwzięć prorozwojowych, tym więcej do niego z powrotem wróci. Pieniądze by do niego wracały i pozwalały na kontynuację polityki rozwojowej, co szczególnie w kontekście spodziewanych – z obiektywnych powodów zmniejszonych środków europejskich na przedsięwzięcia infrastrukturalne – może być istotne. My musimy znaleźć jakiś zamiennik za te środki europejskie. W związku z tym również ośmielam się prosić o to, żebyście państwo zechcieli nam powiedzieć, czy ta koncepcja mogłaby być rozważana.

Ogólnie uważamy, że należałoby rzeczywiście jak najszybciej przedstawić nam ten materiał. Cieszymy się z deklaracji – to co pan minister powiedział – że za moment się to zdarzy. Natomiast już teraz chcemy sygnalizować dwie rzeczy. Mianowicie po pierw-

sze – wydaje się, że już 15 rok mamy… Bo to rzeczywiście końcówka, rzeczywiście – tak jak pan przewodniczący Protas powiedział – od początku 2004 r. mamy nowe regulacje. Po tych 15 latach mamy pewne doświadczenia. Od razu wyjaśnię, że nie chcielibyśmy rewolucji. Wolelibyśmy działanie ewolucyjne, dochodzenie do tego spokojniej. Być może z jakąś fazą pilotażu w taki sposób, żeby nie popełnić tutaj błędu. A możliwości popełnienia błędu będzie wiele ze względu na to, że jest to bardzo skomplikowane.

Drugi element to jest koncepcja, o której mówił także pan przewodniczący Protas. Chodzi o prośbę, aby wrócić do rozmów na temat wykorzystania podatku PIT – przede wszystkim podatku PIT i w jakiejś części podatku CIT – jako podatków, które pozostają do dyspozycji samorządów terytorialnych, stanowią główne źródło ich funkcjonowania oraz związania tego podatku z lokalną społecznością, bo to wszakże jest jej podatek. Wydaje się, że to jest koncepcja, która znajduje wiele racjonalnych argumentów za jej wprowadzeniem, wiele ciekawych doświadczeń w Europie z tego tytułu. W związku z tym ośmielamy się o tym powiedzieć.

I ostatnia sprawa – kwestia dotacji. Mianowicie wydaje się, że przy okazji tych rozmów należałoby pozwolić sobie na odważne zamienienie większości zadań zleconych na zadania własne i znalezienia sposobu na to, aby je odpowiednio finansować – adekwatnie do tego, jakie są koszty realizacji tych usług. Myślę, że to dobry moment na to, żeby w ten sposób kontynuować proces decentralizacji państwa, a tym samym również finansów publicznych, dlatego też ośmielam się o tym mówić. Tym bardziej, że mamy sporo materiału na ten temat z roku 2014-2015 zebranego na szczeblu województw. Bardzo interesujące materiały, które wskazywały na to, że jest to absolutnie możliwe i będzie z korzyścią dla nas wszystkich. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, kolega ze związku.

Ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Biura Związku Powiatów Polskich Jarosław Komża:

Dziękuję panie przewodniczący. Jarosław Komża, Związek Powiatów Polskich. Po pierwsze samorządy od lat wnioskują o prace nad zwiększeniem dochodów samorządowych, a właściwie o przebudowę systemu. W tej dyskusji pojawił się także podatek VAT, ale rzecz jasna nie można go traktować w oderwaniu od całego systemu pozostałych podatków PIT i CIT. W tej dyskusji główną rolę gra stabilizacja dochodów samorządowych na tyle, na ile jest to możliwe. A jak bardzo jest ona istotna – to wystarczy przywołać gorący jeszcze przykład z ostatniej zmiany ustawy o PIT-cie. Mówię tutaj o uldze termomodernizacyjnej. Dane z OSR-u – łącznie w okresie 10 lat dochody samorządów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejszyłyby się o 1 800 000 tys. zł. Z kolei budżet państwa na uldze zarobi w ciągu 10 lat 1 mld zł. Dlaczego? Dlatego, że straci – owszem – 3,7 mld zł w PIT-cie, ale zyska 2,8 mld zł w ramach wpływu z podatku VAT. Jest to element do dyskusji, dlaczego podnosimy tę kwestię podatku od towarów i usług.

Po drugie przyłączam się do tych podziękowań, które padły przed chwilą. Bardzo dziękujemy za tę informację pana ministra, bo koncepcja metodyczna mieszkańca referencyjnego jest bardzo interesująca – jak rozumiem jej intencje – z punktu widzenia powiązania systemu wydatkowego z kosztami realnymi realizacji usług publicznych przez samorządy terytorialne. Jest to nieco tajemnicze, ale trochę może przypominać ucznia przeliczeniowego, z którym mamy do czynienia w subwencji oświatowej. Ale być może nie o to chodzi. W związku z tym, także jesteśmy gotowi do konsultacji, do spotkań roboczych, może roboczych seminariów – abyśmy trochę lepiej zrozumieli tę jak najbardziej interesującą koncepcję, o której przed chwilą usłyszeliśmy.

I jeszcze drobna techniczna uwaga. W kuluarach przed tym spotkaniem zwracałem uwagę, iż w papierowej informacji, którą otrzymaliśmy, w wykresie dotyczącym wpływów z PIT-u dla jst zauważyłem pewną nieścisłość z danymi szczegółowymi, które są zamieszczone na stronie MF-u. Otóż wydaje mi się, że w 2013 r. te dochody z PIT-u są nieco zawyżone – o jakieś 3 mld – ale jest to po prostu kwestia do wyjaśnienia jakiegoś błędu, być może rachunkowego. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Jacek Protas (PO):

Dziękuję. Proszę bardzo.

Przewodnicząca Komisji Finansów Związku Województw RP Elżbieta Berezowska:

Panie przewodniczący, panie ministrze, Elżbieta Berezowska, reprezentuję korporację Związek Województw, jestem przewodniczącą Komisji Finansów Związku Województw. Również pragnę bardzo podziękować za prace, które trwają w Ministerstwie Finansów, a w których uczestniczą wszystkie korporacje. To są bardzo częste, żywe spotkania – naprawdę bardzo dziękujemy. Ale chciałabym jednak poprosić, żebyśmy spojrzeli troszkę inaczej na korporację samorządową samorządów regionalnych. Dane, które nawet dzisiaj państwo przytoczyliście w informacji, dotyczą wszystkich korporacji. Pan minister o tym mówił i wprawdzie mamy bardzo duży wzrost – za co bardzo dziękujemy, bo to jest związane z różnymi kwestiami – ale ja chcę wrócić do samorządów regionalnych. Mamy na przestrzeni lat 2010-2017 wzrost dochodów samorządów, całej korporacji samorządowej. To jest to 41,2% które państwo wskazujecie. Chcę powiedzieć, że jesteśmy bardzo zróżnicowani. Samorządy regionalne funkcjonują 20 lat, gminy troszkę dłużej i w przypadku gmin w tym okresie to jest duży wzrost, prawie 154%. W przypadku powiatów 145%, a w przypadku województw jedynie przez te 8 lat to jest 104,7%. Rozmawiamy też o VAT-cie – były również stanowiska Związku Województw w tej sprawie. Rozmawiamy również o źródle finansowania. Nie tylko zamianie, ale naszym zamysłem było również być może nowe źródło dodatkowe albo zamieniony cały CIT.

Wracając również do dynamiki. Pan minister powiedział, że nie ma różnicy między CIT -em a VAT-em. Chcę powiedzieć, że na pewno jest ich wiele. Podkreślę jedno. Dynamika wzrostu CIT-u i fluktuacja tego CIT-u nie pozwala samorządom regionalnym naprawdę racjonalnie wypełniać wieloletnich prognoz finansowych – CIT wygląda bardzo różnie. W ciągu 8 lat prawie w tym samym okresie, co również pojawiło się na stronach internetowych Ministerstwa Finansów, ten CIT jest cały czas stabilny. On troszeczkę wzrasta, troszeczkę maleje, ale de facto jego dynamika jest bardzo nikła. Natomiast dynamika VAT-u jest dużo większa. Nawet w informacji, którą państwo również dzisiaj przedstawiliście, jest w strukturze dochodów samorządowych pokazany podatek od osób fizycznych prawie 40%, od nieruchomości 20%, od dochodów prawnych niestety tylko 7,5%.

W naszej opinii samorządy regionalne, które odpowiadają za rozwój regionów, po 20 latach wymagałyby być może troszeczkę innego spojrzenia. Rozumiem, że rozmawiamy – o co wnosił również pan przewodniczący – w ogóle o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie tylko o systemie janosikowym. Tylko może byśmy spojrzeli na zadania, które realizują poszczególne korporacje i adekwatność dochodów do zadań. Bo może się okazać, że niektóre zadania po prostu nie będą mogły być właściwie realizowane. I bardzo gorąco apelowałabym w imieniu Związku Województw – to zostało przedstawione w ostatnim stanowisku, które zostało również państwu przesłane – żebyśmy się odrębnie przyjrzeli korporacji wojewódzkiej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są jeszcze chętni? Nie widzę, zatem panie ministrze – proszę o odpowiedź.

Podsekretarz stanu w MF Tomasz Robaczyński:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący, szanowni państwo, jak widać z tych głosów temat jest generalnie skomplikowany. Tak jak już pan dyrektor Wójcik powiedział – materia jest na tyle skomplikowana, że ważnym jest, żeby nie popełnić żadnych błędów, bo ten błąd może naprawdę nas dużo kosztować. To może tłumaczyć długość prac na zmianą źródeł dochodów jednostek samorządu. Być może rzeczywiście – tutaj też się pojawiają takie głosy – generalnie potrzebna jest zmiana filozofii podejścia do jednostek samorządu terytorialnego (jst) i zmiana filozofii podejścia do samorządności.

To o czym mówił też m.in. pan poseł jeśli chodzi o koncepcje dotyczące renty planistycznej, ale też jeśli chodzi o pewne aspekty dotyczące peryferyjności niektórych jednostek samorządu terytorialnego. Tego się nie da załatwić samymi kwestiami finansowymi czy udziałami w podatkach. To jest złożona kwestia ogólnie pojętej samorządności, sposobu zarządzania takimi jednostkami, ogólnie rzecz biorąc rozwoju społeczeństwa

obywatelskiego, a także – na co pan poseł zwracał uwagę – pewnego interwencjonizmu w zakresie sfer, które są zaniedbane.

Ja również chciałem bardzo podziękować za podziękowania, które były składane. My się staramy współpracować z samorządami i rzeczywiście konsultować … Jak już było podkreślane na jednym z zespołów finansowych – jako Ministerstwo Finansów również się przy tym staramy. W sytuacjach, w których w poszczególnych rozwiązaniach prawnych wskazywane są koszty do poniesienia przez jednostki samorządu terytorialnego staramy się, żeby te koszty były albo jak najmniejsze, albo żeby one… Zwracamy uwagę poszczególnym dysponentom nie tylko na budżet państwa, ale również na koszty związane z samorządem terytorialnym. Chciałem tu również wyrazić podziękowania dla poszczególnych korporacji i państwa – którzy bierzecie udział w naszych różnych zespołach. Czy to do odbiurokratyzowania jeśli chodzi o systemy dochodów, czy też biorących udział w pracach zespołu finansowego komisji wspólnej.

Przechodząc do bardziej szczegółowych pytań. Jeśli chodzi o sprawy peryferyjnych samorządów i pewnych sfer, które są w niektórych samorządach zaniedbane, jak chociażby transport publiczny. Tak jak mówię, nie da się tego zrobić ogólnym systemem udziału w podatkach, szczególnym systemem dochodów. Jeżeli w ogóle, to tam muszą być interwencje celowane. Tak naprawdę temu służą pewne programy. Jeżeli rząd decyduje się na tego rodzaju interwencje – temu służą pewne programy rządowe, jak chociażby drogi samorządowe, gdzie obecnie jest dedykowany specjalny fundusz dla dróg samorządowych, a wcześniej dedykowane były specjalne programy. To można zrobić tak naprawdę dotacjami przy uwzględnieniu, na jakich jest to obszarach, jakie są samorządy i nie ma to wiele wspólnego z samym system ogólnym zasilania jednostek samorządu terytorialnego. Tak jak mówię, takie programy też powstają i te sfery są w pewnej części finansowane przez budżet państwa zgodnie z ustawą o polityce rozwoju.

Jeśli chodzi o generalną kwestię… Bo oczywiście należy również zwrócić uwagę… Nawiązując też do tego co mówiłem przy tym, że zwracamy uwagę na koszty dla samorządu przy projektowaniu nowych aktów prawnych, trzeba również zwrócić uwagę, że dochody jednostek samorządu rosną nie tylko ze względu na koniunkturę gospodarczą, ale także ze względu na poszczególne działania – chociażby Ministerstwa Finansów w zakresie uszczelniania podatków. Tu jest oczywiście kwestia ustalenia, czy określenia pewnych współzależności. To znaczy na ile te szczególne działania mają wpływ na dochody jednostek samorządu i na ile te jednostki samorządu przyjmują też do wiadomości… Czyli jakby w tych dyskusjach pojawia się – a rzadko się pojawia – że sam wzrost tych udziałów nie wynika z samej koniunktury gospodarczej, ale także z pewnych działań rządowych. Z drugiej strony są działania, które zabierają pewne dochody jednostkom samorządu terytorialnego, ale nie można na to patrzeć w oderwaniu od działań, które powodują wzrost tych dochodów.

Co do pytania, kiedy ustawa ostatecznie ujrzy światło dzienne. Szczerze mówiąc nie chciałbym się deklarować, kiedy całościowa koncepcja ujrzy światło dzienne – również z tego powodu, że to o czym już wspomniałem i o czym mówił pan dyrektor Wójcik, że to powinna być raczej ewolucja niż rewolucja. Czyli tak naprawdę w zależności od tego, czy te zmiany będą bardziej rewolucyjne… Myślę tutaj chociażby o uwzględnieniu wyników naszych wyliczeń z których wynika, że nie jest to tak bardzo zasadne. Ale chociażby uwzględnienie VAT-u, czy uwzględnienie zmian w podatku od nieruchomości… Czy ewentualnie uwzględnienie takich koncepcji, jak PIT lokalny. Te zmiany wymagają opracowania całościowej koncepcji i przedstawienia jej w odpowiednim momencie. Nie chciałbym się deklarować, czy będą to zmiany bardziej ewolucyjne – wówczas można by je wprowadzać de facto czymś w postaci nowelizacji dotychczasowej ustawy. Ten projekt, którym przede wszystkim zajmujemy się razem z Bankiem Światowym, jest przede wszystkim projektem nastawionym na zmianę systemu korekcyjno-wyrównawczego. Bo mamy obowiązek wprowadzić te zmiany – zgodnie z zaleceniem Trybunału i zgodnie z ustawą – do końca 2019 r. I chcemy to zrobić. Nie jestem jeszcze pewien, czy… Taka rewolucyjna, czy też ewolucyjnie duża zmiana w zakresie podatków to nie jest rok. Nie jest to możliwe do wprowadzenia do końca przyszłego roku. Zapewne najpierw wprowadzimy pewną korektę systemu korekcyjno-wyrównawczego, a w kolejnym rzucie – bazu-

jąc na tych rozwiązaniach, które wypracowujemy z Bankiem Światowym – w następnym kroku przedstawimy ogólną koncepcję zmian.

Jeśli chodzi o przekazanie całości PIT-u i CIT-u do samorządu, to jest to oczywiście koncepcja radykalna i myślę, że powinna być to część podatku – to znaczy przynajmniej udziały, albo właśnie koncepcja czegoś w rodzaju PIT-u komunalnego. Czyli takiego skonstruowania podatku PIT czy CIT, co do którego samorząd będzie miał określone władztwo podatkowe w jakiejś części. Oczywiście podatki PIT i CIT stanowią określone źródło dochodów budżetowych i w związku z tym cała przebudowa systemu, czy przekazanie całości podatków do samorządów, raczej nie jest możliwe. W kwestii mieszkańca przeliczeniowego – jest to w pewnym stopniu pośrednia standaryzacja usług. Rzeczywiście nie ma określonych kryteriów, czy standardów poszczególnych usług. W pewnym wąskim zakresie udało się to zrobić jeśli chodzi o niektóre zadania zlecone – aczkolwiek ten system i tak ma pewne mankamenty. Ta standaryzacja oczywiście w tak dużym kraju i z takimi różnicami pomiędzy samorządami jest oczywiście bardzo trudna. Inaczej te usługi powinny być wyceniane na obszarach górskich, inaczej na obszarach nizinnych, albo chociażby przykładowo inaczej w zależności od położenia geograficznego, czy jakiekolwiek tutaj przyjąć kryteria. I dlatego ta standaryzacja jako taka jest trudna i jako takiej jej nie ma. Ten mieszkaniec referencyjny ma służyć uwzględnieniu tego celu pośrednio i jest to stosowane w wielu krajach europejskich. Czyli przenieść niejako tego mieszkańca faktycznego, skorelować go z potrzebami wydatkowymi poszczególnych samorządów, ustalonymi zgodnie z określonymi algorytmami. Ta koncepcja została już wstępnie przekazana do strony samorządowej, ale oczywiście będziemy do konsultować szerzej w ramach zespołu finansowego i komisji wspólnej, a także zespołu, który został powołany w Ministerstwie Finansów do tego właśnie celu.

Nie wiem, czy były jeszcze jakieś pytania. Być może jakieś pominąłem. Koncentrowały się one wokół kilku zasadniczych kwestii i jeśli coś pominąłem, to proszę o powtórzenie. Jeśli nie, to dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Pan poseł Wilczyński chciał coś dopowiedzieć.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Bardzo dziękuję za tę wypowiedź, bo to znaczy, że na naszej Komisji dochodzi do przepływu idei i słuchamy się nawzajem. Cieszy mnie to. Chcę zwrócić uwagę na następującą kwestię, również sprawa do korporacji samorządowych. Myślenie o mieszkańcu równoważnym, przeliczeniowym, jak byśmy go nie nazwali, to w zasadzie jest tak naprawdę gra o sumie zerowej. Bo nie zmieni się pula pieniędzy, tylko zostanie inaczej zaadresowana. Co ma oczywiście sens, ale jest to już bardzo bliskie kwestii polityki interwencji. Bo w istocie innymi metodami realizujemy politykę interwencji, na przykład uwzględniając komponent osób starszych. W związku z powyższym zachęcałbym raczej do poszukiwania rozwiązań, które zwiększają bazę podatkową. Stąd była ta propozycja objęcia podatkiem od nieskonsumowanego prawa zabudowy, która powinna być państwu bliska, dlatego że sami wprowadziliście daninę solidarnościową. Chcę zwrócić uwagę, że ludzie, którzy mają olbrzymie obszary gruntów zamienionych na budowlane są po prostu bardzo majętni. Są majętni z tego względu, że ktoś zamienił żółtą barwę na brązową – i tylko tyle. Nie dołożyli do tego złotówki, chyba że indywidualne starania, żeby tak się stało w miejscowych planach. Chciałem tylko zwrócić na to uwagę.

Jest jeszcze jedna kwestia, a mianowicie sprawa janosikowego, która tak ostro pojawiła się w problemie Opola, że stała się wręcz przedmiotem zamachu jednego ośrodka miejskiego na sąsiednie gminy. Czy ta koncepcja trzyma się jeszcze kupy? Czy to nie powinno być tak, żebyśmy zastanowili się, czy nie powinny profitować z tego podatku janosikowego przede wszystkim pewne obszary funkcjonalne, na których występują problemy. Głównie z racji tego, że w jakiejś gminie mamy gigantyczną kopalnię, czy gigantyczną elektrownię. I wtedy mielibyśmy być może problem załatwiony. Uważam, że rozważając strumienie dochodowe i ewentualnie adresowanie wsparcia tam, gdzie jest ubogo, trzeba również ten komponent uwzględnić jako znaczący. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Proszę państwa, przechodzimy do punktu 2: Rozpatrzenie informacji na temat uwarunkowań finansowych i rozwoju gmin o dużym udziale obszarów chronionych wraz z oceną skuteczności mechanizmów rekompensaty utraconych dochodów. Proszę bardzo, panie ministrze. Pan już częściowo zaczął o tym mówić w pierwszym punkcie, ale czy chce pan coś jeszcze uzupełnić?

Podsekretarz stanu w MF Tomasz Robaczyński:

Dziękuję bardzo. Właśnie nie wiem, czy całość tej informacji zreferować.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

W punkcie 1 pan już ten temat poruszył.

Podsekretarz stanu w MF Tomasz Robaczyński:

Generalnie, mówił też o tym pan poseł, że te dysproporcje, jeśli chodzi o dochody jednostek samorządu terytorialnego, które mają duży udział powierzchni chronionych nie są takie duże i są wyrównywane również w ramach systemu korekcyjno-wyrównawczego. Może ja przytoczę tylko kilka liczb. Jeśli chodzi o gminy, w których ogólny udział powierzchni parków narodowych i rezerwatów przyrody w ogólnej powierzchni przekracza 5%, to jest ich 118 i tę grupę analizowaliśmy. Z analizy wynika, że w roku 2016 średni dochód podatkowy w tych gminach stanowił ok. 90,4% średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca kraju. Natomiast w 2017 r. ten dochód wzrósł już do 93,9% średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca. Dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT i CIT na jednego mieszkańca w tych gminach były w 2017 r. wyższe o 9,7% od roku 2016, a dochody z tego tytułu były wyższe w 2017 o 17,3% niż średnie dochody z tego tytułu na jednego mieszkańca wszystkich gmin. Przy czym, tu trzeba zwrócić uwagę, że część wyrównawcza subwencji ogólnej w analizowanych gminach na jednego mieszkańca w 2016 r. była wyższa o ponad 21% w porównaniu do subwencji na jednego mieszkańca we wszystkich gminach. W 2017 r. ta subwencja była wyższa także o 21,5% i 38 gmin miało dochód podatkowy na jednego mieszkańca wyższy niż średnia krajowa, w tym 4 gminy miały dochody wyższe niż 200% średniej krajowej.

Generalnie można powiedzieć, że oprócz subwencji wyrównawczej, czy mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego stosowane są jeszcze takie elementy jak zwolnienie z podatku od nieruchomości w parkach narodowych i rezerwatach przyrody. Przy czym tutaj zwalnia się od roku 2016 – jest ograniczony zakres tego zwolnienia do przedmiotów opodatkowania znajdujących się w parkach narodowych lub rezerwatach przyrody, które służą bezpośrednio i wyłącznie tylko osiąganiu celów z zakresu ochrony przyrody. I w tym celu na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 2016 r. dokonywane są rekompensaty, zwroty utraconych przez gminy dochodów z tego tytułu. W roku 2018 na podstawie wniosków wojewodów uruchomiono ośrodki z przeznaczeniem na tę rekompensatę w wysokości 4,5 mln zł dla 104 gmin. Na rok 2019 w ramach rezerwy celowej nr 32 zaplanowano na ten cel 8 mln zł. Od 1 stycznia 2016 r. zniesiono też preferencyjną stawkę podatku leśnego dla lasów ochronnych, które podlegają obecnie opodatkowaniu taką samą stawką, jak w przypadku pozostałych przedmiotów opodatkowania w podatku leśnym.

Dodatkowo także trzeba zauważyć, że fakt występowania na danym terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody wypełnia przesłankę posiadania przez miejscowość walorów krajobrazowych, co z kolei przy wystąpieniu pozostałych przesłanek określonych w art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych daje gminie możliwość prowadzenia i pobierania opłaty miejscowej, a tym samym zapewnienia dodatkowych dochodów. Z tych 118 gmin opłatę miejscową pobierało 36 gmin i dochody z tego tytułu zostały zrealizowane na poziomie: w 2016 r. ponad 15 mln zł, a w 2017 r. ponad 16,5 mln zł. Oczywiście to, o czym też mówiłem ogólnie, do niektórych z tych obszarów są dedykowane specjalne środki pomocowe Unii Europejskiej, w tym chociażby w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, inwestycje w gospodarstwach położnych na obszarach Natura 2000 z limitem środków 279 mln zł.

Ogólnie rzecz biorąc trudno powiedzieć, żeby według tych naszych analiz te podmioty były jakoś szczególnie upośledzone jeśli chodzi o finanse. Oczywiście są pewne ograniczenia w kwestiach inwestycyjnych, natomiast z drugiej strony oczywiście również położenie na takich obszarach, czy posiadanie na swoim terenie takich obszarów przyczynia się do innych korzyści – środowiskowych i ekologicznych, czyli są pewne wymienne korzyści. Ale także od strony finansowej – tutaj trudno wskazać jakieś szczególne zagrożenia dla tych jednostek, które posiadają u siebie duże tereny ochronne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Pani minister Małgorzata Golińska czy chciałaby coś dodać? Proszę bardzo.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska Małgorzata Golińska:

Nie, dziękuję, pani przewodniczący. Ja myślę, że w trakcie dyskusji, jeśli będą jakieś wątpliwości, to chętnie się włączę.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję, otwieram dyskusję. Pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Ponieważ już zacząłem, nie będę się powtarzał. Wygląda na to, że mit o biednych gminach z tytułu posiadania na swoim terenie obszarów chronionych upada w świetle tej informacji. To jest ważne, bo często jest przywoływane jako taki straszak jeżeli chodzi o kwestie powiększenia tych obszarów chronionych, czy stanowienia nowych form ochrony przyrody. To jest uwaga generalna. Natomiast nie udało się państwu ustalić, dlaczego są one jednak mimo wszystko trochę biedniejsze, bo to 6,3%, mimo że w zasadniczych kategoriach podatkowych mają więcej tych podatków. Więc gdzieś muszą mieć mniej, żeby wyszło na 93,7%, jak tutaj jest w informacji. Tego nie wiem, ale może państwo uzupełnicie, może macie takie dane. Odsyłam do tego, co jest w dolnym akapicie na stronie drugiej. Tam w zasadzie nie ma wyjaśnienia, z jakich powodów dochodów jest jednak, mimo wszystko troszkę mniej. Warto zwrócić uwagę na nieprawdopodobny handicap, jaki mają te gminy w różnego rodzaju środkach unijnych. I nie tylko z tej racji, że mogą się wykazać różnorodnością środowiskową i biologiczną, co może się przełożyć na setki różnego rodzaju pomysłów, projektów, programów. W tych ramach można fantastycznie zasilać funkcjonowanie choćby społeczeństwa obywatelskiego, czy rozwiązywać wiele problemów istniejących fizykalnie w danej przestrzeni. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są chętni jeszcze? Nie widzę. Zatem zamykam ten punkt.

Przechodzimy jeszcze do punktu 3, sprawy różne. Proszę państwa, musimy zmienić dla naszego projektu uchwały sprawozdawcę. Tu już nie będę mógł być przedstawicielem wnioskodawców. Jest propozycja, żeby zastąpił mnie pan poseł Tomasz Ławniczak. Czy jest sprzeciw do takiej zmiany? Nie ma. Rozumiem, że przyjęliśmy, że Tomasz Ławniczak będzie nas reprezentował przy projekcie uchwały. To tyle. Dziękuję. Zamykam posiedzenie Komisji.